IX kadencja



KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **Komisji Ustawodawczej**
(nr 69)
z dnia 25 kwietnia 2023 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji Ustawodawczej (nr 69)

25 kwietnia 2023 r.

Komisja Ustawodawcza, obradująca pod przewodnictwem posła **Arkadiusza Myrchy (KO),** przewodniczącego Komisji, zrealizowała następujący porządek dzienny:

– zaopiniowanie dla Marszałka Sejmu – w trybie art. 121 ust. 2 regulaminu Sejmu – spraw zawisłych przed Trybunałem Konstytucyjnym o sygn. akt: P 9/22, SK 49/22, SK 67/22, SK 68/22, SK 71/22, SK 72/22, K 9/22, SK 31/21.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Zbigniew Gromek** – naczelnik Wydziału Analiz Konstytucyjnych w Biurze Analiz Sejmowych, **Marzena Laskowska, Agnieszka Konarska, Piotr Czarny** – eksperci oraz **Marcin Wójcik** i **Magdalena Żychlińska** – pracownicy sekretariatu Komisji w Biurze Analiz Sejmowych.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Otwieram kolejne posiedzenie Komisji Ustawodawczej. Witam panie poseł i panów posłów. Witam pracowników Kancelarii Sejmu. Witam wszystkie osoby obserwujące nasze posiedzenie.

Mamy kworum. Głosowało 18 osób. Oznacza to, że Komisja jest zdolna do podejmowania uchwał.

Porządek dzisiejszego posiedzenia został państwu doręczony. Obejmuje zaopiniowanie dla marszałka Sejmu – w trybie art. 121 ust. 2 regulaminu Sejmu – spraw zawisłych przed Trybunałem Konstytucyjnym o sygn. akt: P 9/22, SK 49/22, SK 67/22, SK 68/22, SK 71/22, SK 72/22, K 9/22, SK 31/21.

Pan prof. Piotr Czarny referuje trzy pierwsze sprawy. Pierwsza sprawa ma sygn. P 9/22, bardzo proszę.

Ekspert z Biura Analiz Sejmowych Piotr Czarny:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, sprawa o sygn. akt P 9/22 dotyczy przepisów – Prawa budowlanego. Są to dwa powiązane ze sobą przepisy. Istota sprawy sprowadza się do tego, że sankcją karną związaną z niespełnieniem obowiązku utrzymania obiektu budowlanego w należytym stanie objęte zostały także osoby, które sprawują zarząd nad tym obiektem. Sąd karny zadał TK pytanie – czy ten fragment, o którym powiedziałem, jest zgodny z zasadą określoności przepisów prawa karnego?

Propozycja stanowiska Sejmu zmierza do zasugerowania TK umorzenia postępowania ze względu na brak spełnienia przesłanki funkcjonalnej, czyli brak rzeczywistej zależności pomiędzy odpowiedzią na pytanie prawne a rozstrzygnięciem sądu.

Pierwszy argument dotyczy samego sformułowania tego pytania. Sąd pyta – czy w ogóle ten przepis pod kątem podmiotowym jest dostatecznie określony? Z treści pytania wynika, że wątpliwości nie dotyczą tylko osoby, która była członkiem zarządu wspólnoty mieszkaniowej. W tym zakresie sąd ma wątpliwości. Zwracamy uwagę, że sąd w swoim uzasadnieniu w ogóle nie porusza problemu stanu faktycznego sprawy. Nie mówi, jakie okoliczności zostały w czasie postępowania ustalone.

Najważniejsza rzecz, na niej się skupię, dotyczy kwestii, którą TK uznaje w tym kontekście za istotną dla pytań prawnych. Chodzi o możliwość prokonstytucyjnej wykładni tych wątpliwych przepisów. W tym stanowisku powołujemy się głównie na to, że ta regulacja, którą kwestionuje sąd karny, była przedmiotem bogatego orzecznictwa sądów administracyjnych. Te sądy też miały pewne wątpliwości, ale potrafiły je rozstrzygnąć. Jeżeli chodzi o problem, który występuje w tej sprawie, stanowisko sądów administra-

cyjnych jest takie, że osoba będąca członkiem zarządu wspólnoty mieszkaniowej nie jest zarządcą obiektu budowlanego.

Podstawą, na którą wskazujemy jest to, że nawet sąd miał w ej sprawie istotne wątpliwości, bo wchodzi tu w grę zasada domniemania niewinności i określoności przepisów prawa karnego na tym etapie stosowania. Jeżeli sąd uważał, że nie da się rozstrzygnąć wątpliwości dotyczących zarządcy, to powinien uniewinnić takiego oskarżonego, a nie składać pytania prawnego.

Taka wykładnia byłaby zgodna z prawem Unii Europejskiej, bo mamy dyrektywę z 2000 w sprawie wzmocnienia niektórych aspektów domniemania niewinności. Trochę rozszerza ona nasze regulacje prawno-procesowe. Wyraźnie wskazuje, że jeżeli są wątpliwości prawne co do skazania, to należy oskarżonego po prostu uniewinnić.

Tyle w skrócie w tej sprawie. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo. Otwieram dyskusję. Jeżeli nie ma uwag i pytań, to przystępujemy do głosowania. Kto jest za pozytywnym zaopiniowanie projektu stanowiska w sprawie P 9/22? (19) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał od głosu? (1)

Stwierdzam, że projekt stanowiska został zaopiniowany pozytywnie.

Przechodzimy do sprawy SK 49/22. Pan prof. Piotr Czarny, bardzo proszę.

Ekspert z BAS Piotr Czarny:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, przedstawiam projekt stanowiska do sprawy o sygn. SK 49/22. Ta sprawa ma charakter precedensowy. Przedmiotem skargi jest przepis Zbioru Zasad Etyki Adwokackiej i Godności Zawodu – Kodeks Etyki Adwokackiej. Uregulowanie, które przewidywało, że za kolidujące z zawodem adwokata uważa się zajmowanie w cudzym przedsiębiorstwie stanowiska zarządu, sprawowania funkcji członka zarządu, prokurenta w spółkach prawa handlowego oraz członka rady nadzorczej.

Skarżący zajmował stanowiska opisane w tym przepisie i został pociągnięty do odpowiedzialności dyscyplinarnej przed sądem samorządu adwokackiego. Został skazany. Odwołał się do SN, ale ten nie dopatrzył się podstaw do uchylenia rozstrzygnięcia skazującego.

Skarżący powołując się na dwie okoliczności – skarga jest oczywiście obszerniejsza, ale staram się skrócić ją do koniecznego minimum – i wskazuje, że te funkcje są związane z prowadzeniem działalności gospodarczej, a żeby ograniczyć swobodę działalności gospodarczej trzeba normy rangi ustawowej. W uchwale samorządu zawodowego takich zakazów – zdaniem skarżącego – umieszczać nie można.

Jeżeli chodzi o meritum, to skarżący twierdzi, że taki rygorystyczny zakaz jest niezgodny z zasadą proporcjonalności. Trudno znaleźć przy tak szerokim zakazie uzasadnienie w postaci rzetelności adwokackiej. Nie ma w tym żadnego nawiązania do tego, czy adwokat dobrze wykonuje swoje obowiązki czy nie, czy jest jakiś konflikt interesów.

Główny problem wiąże się z tym, jak wspomniałem, że stanowisko jest nietypowe. Co do uchwały Naczelnej Rady Adwokackiej, to stoimy na stanowisku, które jest zawarte w projekcie, że Sejm nie jest uczestnikiem postępowania. Sejm nie wydał tej uchwały. Nie uczestniczył w żaden sposób w jej wydaniu. Trudno, żeby Sejm wypowiadał się zupełnie poza swoim zakresem kompetencji prawodawczych.

Drugi argument na rzecz nietypowego stanowiska polega na tym, że art. 80 – Prawa o adwokaturze, który jest wskazany jako przedmiot kontroli, wskazany jest wyłącznie w formie związkowej jako przepis uzupełniający. Nawet orzeczenie zgodne ze stanowiskiem, taka jest specyfika tej sprawy, nie powoduje zmiany treści art. 80.

Skarżący tego przepisu ustawy nie kwestionuje, bo nie ma argumentacji, że coś w treści tego przepisu jest niezgodne z konstytucją. To jest po prostu konstatacja związana ze stosowanie prawa, ponieważ tak sądy dyscyplinarne sformułowały podstawę prawną orzeczeń w sprawie skarżącego.

Specyficzna sytuacja polega na tym, że adwokatura jest zawodem zaufania publicznego o względnej samodzielności i niezależności. Są oczywiście środki nadzoru. Najlepiej jednak byłoby, żeby Sejm autorytatywnie nie wypowiadał się o legalności lub nielegalno-

ści działania organów adwokatury. W związku z tym lepiej tę sprawę pozostawić TK i nie formułować sugestii co do zakresu rozstrzygnięcia, który dotyczy zasad podstawowych.

Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo. Czytając projekt stanowiska widzę ten wniosek. Też uważam, że Sejm nie powinien być uczestnikiem tego postępowania nie zważając na meritum tej sprawy. Ta materia w Kodeksie Etyki Adwokackiej została zmieniona, w związku z czym postępowanie w TK będzie zmierzało do umorzenia. Sejm nie powinien być uczestnikiem tego postępowania. Będzie to nietypowe, ale będziemy proponowali przegłosowanie wniosku o to, żeby Sejm nie został uznany za uczestnika tego postępowania.

Przystępujemy do głosowania nad tą nietypową sprawą, w której proponujemy, żeby Sejm nie był uczestnikiem tego postępowania. Kto jest za przyjęciem takiego projektu stanowiska w sprawie SK 49/22? (16) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał od głosu? (5)

Stwierdzam, że projekt stanowiska został zaopiniowany pozytywnie.

Przechodzimy do spraw: SK 67/22, SK 68/22, SK 71/22, SK 72/22, których przedmiot jest tożsamy. Oczywiście będą one przedmiotem odrębnych głosowań.

Jeszcze raz pan profesor Piotr Czarny, bardzo proszę.

Ekspert z BAS Piotr Czarny:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, sytuacja jest nietypowa, bo sprawy o sygn. SK 67/22, SK 68/22, SK 71/22, SK 72/22, te 4 skargi, dotyczą tych samych przepisów i tych samych uregulowań. Również skarżącym jest ta sama spółka.

Co do przedmiotu kontroli, to można to zreferować w ten sposób, że zgodnie z przepisami i wykładnią sądów administracyjnych, osoba prawna zobowiązana jest, jeżeli występuje do sądu administracyjnego, przedstawić odpisy z Krajowego Rejestru Sądowego, które w pełni potwierdzają, że te osoby, które udzieliły pełnomocnictwa są rzeczywiście legitymowane do tego kroku i że jest to pełnomocnictwo ważne. Dodatkowo, tak jak to jest zwykle w przepisach proceduralnych, jeżeli skarżący nie przedstawi tych odpisów, co jest traktowane jako wymóg formalny, to sąd administracyjny odrzuca skargę.

Taka sytuacja była w sprawie skarżącej. Nie wnikając dlaczego tak się stało, powiem że do tych czterech analogicznych skarg nie dołączono odpisów z KRS. Oczywiście było pewne skomplikowanie, bo były potrzebne takie dwa odpisy, ale nie chcę wnikać w szczegóły. Strona została wezwana do uzupełnienia, a jej przedstawiciel błędnie doręczył błędne odpisy. Sądy administracyjne konsekwentnie, we wszystkich czterech sprawach uznały, że skargi zasługują na odrzucenie. NSA to stanowisko zaakceptował i oddalił zażalenia.

Podstawowe zarzuty dotyczą naruszenia prawa do sądu i prawa do sprawiedliwej procedury. Skarżący twierdzi, że taki rygoryzm jest nieuzasadniony i nadmierny. Próbuje udowodnić to na wiele sposobów.

Stanowisko Sejmu zmierza do stwierdzenia zgodności z konstytucją. Sugerujemy poprawę formuły, bo uważamy, że ta, użyta przez skarżącego jest niewłaściwa. To jest chyba sprawa zbyt szczegółowa. Jakie są podstawy tego stanowiska? W ocenie Sejmu to nie jest sprawa mało istotna z punktu widzenia prawidłowego postępowania, tylko sprawa węzłowa, bo chodzi o udowodnienie prawidłowej reprezentacji. Najlepszym dowodem jest to, że jeżeli strona w postępowaniu sądowo-administracyjnym jest niewłaściwie reprezentowana, to jest to podstawa do wznowienia postępowania. Wyjaśnienie tej sprawy na samym początku postępowania jest logiczne.

Druga kwestia, należy to widzieć inaczej niż skarżący, który utrzymuje, że ponieważ KRS jest jawny, to sądy administracyjne mogą sobie w każdym momencie wszystko sprawdzić. W związku z tym nie ma potrzeby, żeby skarżący musiał przedkładać te odpisy, powinien to robić sąd. W naszym stanowisku zawarta jest sugestia, że można na to spojrzeć z drugiej strony, skoro jest to takie łatwe, są wydruki, to skarżący nie ma problemu, żeby sporządzić takie odpisy w każdym momencie. To nie jest obciążenie nadmierne czy nieproporcjonalne, które trzeba by traktować z punktu widzenia zasady proporcjonalności. Nie jest to formalizm, który byłby trudny do wypełnienia.

Na koniec trzeba powiedzieć, że po nowelizacji Kodeksu postępowania cywilnego, w postępowaniu cywilnym to sąd sprawdza odpisy. Są jednak też orzeczenia TK mówiące, że postępowanie cywilne nie jest wzorcowym postępowaniem sądowym, że w innym postępowaniu może być inaczej. Można powiedzieć, że ta sprawa nie dotyczy zgodności przepisów o postępowaniu przed sądami administracyjnymi z Kodeksem cywilnym tylko z konstytucją.

Na koniec rzecz, która wydaje się najważniejsza, której skarżący nie dostrzega, że pełnomocnik ma obowiązek przy pierwszym piśmie przedstawić odpisy. To jest pierwszy błąd. Sąd wzywa i można nadrobić braki, to nie jest tak, że jeżeli nie dostarczy to koniec. W związku z tym można powiedzieć, że ten rygoryzm jest uzasadniony, bo ma się dwie szanse przedłożenia właściwych dokumentów. Jeżeli skarżący za pierwszym razem tego prawidłowo nie zrobił, a mówimy o profesjonalnym pełnomocniku, to sam jest sobie winien. Później, jeżeli nawet popełni usprawiedliwiony błąd, przy drugiej próbie, to trudno uznać to za nadmierny formalizm. Ktoś ma dwie szanse i myli się dwa razy, czyli nie dotrzymuje procedury. Stąd stanowisko na zgodność z konstytucją.

Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Otwieram dyskusję. Czy są pytania do przedstawionego projektu stanowiska? Nie ma. Jeżeli nie ma, to przystępujemy do głosowania każdej sprawy oddzielnie.

Kto jest za pozytywnym zaopiniowanie projektu stanowiska w sprawie SK 67/22? (7) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał od głosu? (0)

Stwierdzam, że projekt stanowiska został zaopiniowany pozytywnie.

Kto jest za pozytywnym zaopiniowanie projektu stanowiska w sprawie SK 68/22? (18) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał od głosu? (0)

Stwierdzam, że projekt stanowiska został zaopiniowany pozytywnie.

Kto jest za pozytywnym zaopiniowanie projektu stanowiska w sprawie SK 71/22? (16) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał od głosu? (0)

Stwierdzam, że projekt stanowiska został zaopiniowany pozytywnie.

Kto jest za pozytywnym zaopiniowanie projektu stanowiska w sprawie SK 72/22? (16) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał od głosu? (0)

Stwierdzam, że projekt stanowiska został zaopiniowany pozytywnie.

Przechodzimy do sprawy K 9/22. Pani mecenas Agnieszka Konarska, która debiutuje w roli eksperta BAS na posiedzeniach naszej Komisji, bardzo proszę.

Ekspert z BAS Agnieszka Konarska:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, przedstawiam stanowisko w sprawie o sygn. K 9/22, która zawisła przed TK. Została ona złożona we wniosku Zarządu Głównego NSZZ Policjantów. Związek ten kwestionuje konstytucyjność ustawy o Policji, która stanowi: „Policjant pełniący służbę na stanowisku, dla którego ustawa przewiduje powołanie, a także policjant mianowany na stanowisko dyrektora komórki organizacyjnej, zastępcy dyrektora komórki organizacyjnej albo naczelnika, nie może pełnić funkcji w związkach zawodowych oraz nie podlega ochronie, o której mowa w ustawie o związkach zawodowych”.

Ta regulacja pojawiła się w ustawie o Policji w 2019 roku i związek zawodowy policjantów zarzuca jej szereg naruszeń. Przede wszystkim naruszenie art. 59 ust. 1 konstytucji, który gwarantuje wolność zrzeszania się, jak też art. 59 ust. 4 konstytucji, który przewiduje możliwość wprowadzenia ograniczeń dotyczących zrzeszania się w sytuacji, gdy pozwalają na to akty prawa międzynarodowego, art. 12 konstytucji, który w sposób ogólny przewiduje tworzenie i działanie związków zawodowych oraz innych dobrowolnych zrzeszeń.

Zdaniem związku zawodowego ta regulacja narusza zasadę równości obywateli wobec prawa, zasadę proporcjonalności oraz zasadę demokratycznego państwa prawnego. W ramach tej zasady chodzi szczególnie o ochronę praw słusznie nabytych przez dotychczas piastujących obydwie te funkcje policjantów, czyli zarówno będących przedstawicielami pracodawcy, jak i równocześnie będących działaczami związkowymi.

Związek zawodowy uważa, że wobec tych funkcjonariuszy została naruszona zasada ochrony praw słusznie nabytych i zasada ochrony interesów w toku. W opinii związku zawodowego została naruszona także zasada poprawnej legislacji, bowiem wchodząca ustawa wymagała od związku zawodowego dostosowania się do jej postanowień. W opinii związku zawodowego, to ustawodawca powinien przewidzieć, że trwają kadencje już wybranych przedstawicieli związków zawodowych i ewentualne zmiany mogłyby dotyczyć dopiero kolejnych kadencji.

Ponieważ kwestia swobody zrzeszania się, czy też swobody działania związków zawodowych jest szeroko regulowana również przez akty prawa międzynarodowego, związek zwraca we wniosku uwagę, że ta regulacja zapisana w ustawie o Policji narusza Konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, która dotyczy prawa do swobodnego gromadzenia się obywateli, stowarzyszania się, jak również prawa przystępowania do związków zawodowych oraz ich tworzenia.

Dalej mamy wymienioną Konwencję nr 151 Międzynarodowej Organizacji Pracy, która chroni związki przed aktami zmierzającymi do naruszenia ich wolności w dziedzinie zatrudnienia. Mogą one mieć negatywne konsekwencje dla działaczy związkowych. Mówi ona również o niezależności organizacji pracowników publicznych od władz publicznych. Mamy też Konwencję nr 87 MOP dotyczącą wolności związkowej, która gwarantuje prawo uzwiązkowienia. Kolejnym aktem naruszonym tą regulacją jest Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych.

Opinia BAS zmierza do stwierdzenia, że obecnie obowiązujące przepisy są w pełni zgodne z konstytucją. Natomiast wnioskodawca absolutnie nie wykazał i nie przeprowadził dowodu pozwalającego naruszyć to domniemanie.

Jeżeli chodzi o kwestię naruszania standardów konstytucyjnych, to szeroko wypowiada się o tym TK. Stwierdza, że w dialogu społecznym biorą udział partnerzy społeczni, czyli obie strony muszą posiadać silną legitymację i reprezentować swoje interesy. Ta legitymacja jest na pewno zagrożona w sytuacji konfliktu interesów, gdy osoba, która reprezentuje pracodawcę, czyli komendant główny, zastępcy komendanta, komendanci poszczególnych służb, jest równocześnie działaczem związkowym, który ma reprezentować interesy pracowników.

Po to jest *ratio legis* tych ustaw, czyli przyznanie ochrony działaczom związkowym, aby stabilność zatrudnienia nie była zakłócona, pomimo tego, że występują oni w sprawach niepopularnych, jeżeli chodzi o interesy pracodawcy. Łączenie tych dwóch funkcji na pewno stwarza konflikt interesów, a nie niweluje go.

Jeżeli chodzi o kwestie stosunku prawnego, na podstawie którego wykonywana jest przez funkcjonariuszy Policji ich służba, to jest to stosunek administracyjno-prawny. Zarówno prawo międzynarodowe, jak i orzecznictwo TK, mówią o tym, że jest możliwa głębsza ingerencja ustawodawcy w taką więź prawną.

Takiej ochronie ma podlegać zarówno swoboda dialogu społecznego, jak i interesy państwa. Możemy sobie wyobrazić sytuację, w której to strona związkowa wygrywa dzięki postępowaniu danego działacza związkowego, gdyż dobrze reprezentował on pracowników, ale jednocześnie był odpowiedzialnym za zapewnienie bezpieczeństwa państwa. Legitymacja do zapewnienia tego bezpieczeństwa zapisana jest w aktach powołania funkcjonariuszy, którzy są powoływani przez władzę wykonawczą, a to na niej spoczywa obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa.

TK zwracał wielokrotnie uwagę na kwestię negatywnego prawa wolności związkowej. Tak jak mam prawo przystępować do związku zawodowego, tak mam również prawo nie być członkiem tego związku. To prawo polega na tym, że przynależność do związku zawodowego nie może łączyć się z żadnymi korzyściami, które dana osoba chciałaby uzyskać przystępując do niego. Natomiast tworzenie takiej sytuacji, w której pracodawca jest zarówno przedstawicielem interesów pracodawcy, jak i interesów związku zawodowego, może skłaniać funkcjonariuszy do tego, że będą widzieli w tym jakiś interes. Funkcjonariusze będą widzieli brak możliwości swobodnego wyrażania swoich opinii, ponieważ przy tak hierarchicznie zbudowanej strukturze, jaką jest Policja, w której funkcjonariusze są podporządkowani przełożonym i odpowiadają przed nimi dyscyplinarnie stwierdzą, że są w sytuacji bez wyjścia. Będzie tak w ocenie szeregowego funk-

cjonariusza, który chce dalej funkcjonować w takiej organizacji, chce utrzymać zatrudnienie i mieć możliwości dalszego pełnienia funkcji.

Tę regulację, która niweluje sprzeczność pomiędzy interesem służby a interesem związku zawodowego należy ocenić bardzo pozytywnie. Należy też zauważyć, że nie możemy postawić znaku równości pomiędzy szeregowym funkcjonariuszem a jego przełożonym, czyli komendantem Policji. Są to różne stanowiska i wobec wielu osób nie będzie miała zastosowania zasada równości, ponieważ brak jest tutaj cech wspólnych, które mówiłyby o tym, że podobne podmioty, posiadające wspólną cechę relewantną, należy traktować podobnie. Tutaj nie mamy do czynienia z podobnymi podmiotami. W sposób całkowicie uprawniony przez ustawodawcę są one traktowane w tym związku różnie.

Należy zwrócić uwagę, że podobne rozwiązania dotyczą innych służb: Straży Granicznej, Służby Więziennej itd, a najwcześniej, bo od 2005 roku, Straży Pożarnej. Tam związki zawodowe nie podnoszą zarzutów dotyczących ewentualnej niekonstytucyjności. Należy zaznaczyć, że ustawodawca równo potraktował sytuację kolizji interesów, która mogłaby wystąpić w tych służbach.

Jeżeli chodzi o odpowiednie *vacatio legis*, to ustawa wprowadzająca zmianę stworzyła możliwość odpowiedniego dostosowania aktualnie pełnionych przez reprezentantów pracodawcy funkcji w związkach zawodowych. Dano okres dostosowawczy w wymiarze 2 miesięcy. Nie możemy powiedzieć, że związki zawodowe nie wiedziały o tym, że powinny dostosować się do zmienionej regulacji i nie mogły podjąć w tym zakresie stosownych uchwał.

W opinii BAS regulacja, która jest w systemie prawnym, jest regulacją zgodną z konstytucją. Natomiast zarzuty stawiane we wniosku przez NSZZ Policjantów nie zasługują na poparcie.

Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo. Otwieram dyskusję. Czy są pytania do przedstawionego projektu stanowiska? Nie ma. Jeżeli nie ma, to przystępujemy do głosowania. Kto jest za pozytywnym zaopiniowaniem projektu stanowiska w sprawie K 9/22? (18) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał od głosu? (1)

Stwierdzam, że stanowisko zostało zaopiniowane pozytywnie.

Przechodzimy do sprawy SK 31/21. Pani mecenas Marzena Laskowska, bardzo proszę.

Ekspert z BAS Marzena Laskowska:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, mam przyjemność zaprezentowania stanowiska w sprawie o sygn. SK 31/22, która wszczęta została skargą konstytucyjną. Przedmiotem kontroli w niniejszym postępowaniu jest art. 2 ust. 1b ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki.

Zakwestionowany przepis zawiera w swej treści te odesłania, ogranicza zakres przedmiotowy owej skargi na przewlekłość postępowania. Strona może wnieść skargę o stwierdzenie, że w postępowaniu, którego skarga dotyczy, nastąpiło naruszenie jej prawa do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki. Chodzi o skargi na sprawy rozpatrywane w tym trybie, do których stosuje się przepisy Kodeksu karnego wykonawczego, chyba że dotyczą one obowiązku naprawienia szkody, zadośćuczynienia za doznaną krzywdę lub nawiązki orzeczonej na rzecz pokrzywdzonego. Skarżący zakwestionował ten wyjątek zarzucając mu niezgodność z art. 45 ust. 1, czyli prawem do sądu oraz art. 77 ust. 2, czyli zakazem ograniczania drogi sadowej dla ochrony konstytucyjnych praw i wolności.

Skarga zwiera jednak wiele deficytów, które w ocenie BAS decydują o konieczności sformułowania wniosku o umorzenie postępowania. Pokrótce przedstawię te powody i naświetlę te zarzuty, w kontekście których skarga konstytucyjna została wniesiona.

Rozpocznę od przedmiotu kontroli, który pozornie został sformułowany zakresowo, ale *de facto* skarżący przedmiotem kontroli uczynił cały zakres normowania art. 2 ust. 1b ustawy skargowej. Oznacza to, że zakwestionował ten przepis również w tym

zakresie, w którym nie mógł znajdować dla niego zastosowania, bo jest w nim mowa o wielu różnych sprawach charakteryzujących się daleko idącą specyfiką, poddanych przepisom k.k.w.

Tego, jaka w istocie sprawa rozpatrywana była w sposób opieszały zdaniem skarżącego, nie da się również zrekonstruować na podstawie materiałów z postępowania przed TK, bo nie wskazują na to, ani orzeczenie sądu wydane w sprawie skarżącego, ani uzasadnienie skargi konstytucyjnej. Wiadomo tylko, że kwestionował on przewlekłość postępowania przed Sądem Okręgowym w Katowicach, Wydziałem Penitencjarnym i Nadzoru nad Wykonywaniem Orzeczeń Karnych. Jak wspomniałam, jest to zbyt szeroki zakres spraw leżących w kognicji tego wydziału, który uniemożliwia określenie, jaki był charakter sprawy, dla której opieszałość nie może być przedmiotem skargi na zwłokę w postępowaniu. Miałby to oceniać z punktu widzenia konstytucyjności TK, a także Sejm w swoim stanowisku.

To również utrudnia nam ocenę, czy skarżący w ogóle jest podmiotem, któremu przysługuje prawo do sądu określone jako podstawowy wzorzec kontroli. Jest tak dlatego, że art. 45 konstytucji gwarantuje prawo do rozpatrzenia sprawy bez uzasadnionej zwłoki, ale sprawy w rozumieniu konstytucyjnym, czyli nie każdej sprawy powierzonej sądowi, jako organowi ochrony prawnej. Chodzi o sprawy rozumiane jako postępowanie służące wymiarowi sprawiedliwości. Tego również nie możemy zweryfikować.

To jest zaledwie wstęp do wniosku o umorzenie postępowania, ponieważ sam brak precyzyjnego określenia stanu faktycznego także jest samoistną przesłanką tego. Idąc dalej trzeba powiedzieć, że ten deficyt skargi konstytucyjnej uniemożliwia odniesienie się do zarzutów, bowiem i one zostały bardzo lakonicznie i powierzchownie przedstawione w uzasadnieniu. To z kolei stawia pod znakiem zapytania spełnienie warunku formalnego, czyli należytego uzasadnienia skargi konstytucyjnej.

Jakie były zarzuty wskazane przez skarżącego? Po pierwsze, arbitralność kryterium zróżnicowania spraw, w których można wnieść skargę na opieszałość, na przewlekłość postępowania. Nie można jednak przeprowadzić testu równości i skonfrontować ze sobą specyfiki postępowań, w których przysługuje tego typu skarga w stosunku do tej, której został pozbawiony skarżący, bo cały czas nie wiemy, jaki to był rodzaj sprawy.

Po drugie, zarzut dotyczył braku możliwości uruchomienia doraźnej interwencji, która miałaby wymusić należyte prowadzenie postępowania w sprawie skarżącego. W tym miejscu w stanowisku proponowane jest wskazanie jako wystarczających środków nadzoru administracyjnego, jakie przysługują osobom skazanym w postaci skarg, wniosków i petycji. Akcentowana jest swoboda legislacyjna Sejmu. Innymi słowy, konstytucja nie gwarantuje, że środkiem gwarantującym należyty tok postępowania, który prowadziłby do wydania rozstrzygnięcia w odpowiednim czasie, jest skarga na przewlekłość.

Trzeci zarzut jest zaledwie sygnalizowany w skardze. Nie jest rozwinięty i uzasadniony, a z tego względu trudny do rozstrzygnięcia przez Sejm i przez TK. Dotyczy to niemożności uzyskania odszkodowania przez skarżącego za niezgodne z prawem działanie organów władzy publicznej. W tej kwestii skarżący w ogóle pomija art. 16 ustawy skargowej, który dopuszcza, aby strona, która nie wniosła skargi na przewlekłość postępowania mogła dochodzić odszkodowania i naprawienia szkody wynikłej z przewlekłości. Mówi o tym art. 417 Kodeksu cywilnego, który dopuszcza, aby ustawowo były wprowadzone wyjątki od wymogów przedstawienia w sądzie cywilnym prejudykatu przesądzającego, czy przewlekłość miała miejsce czy też nie. Tego wątku skarżący w ogóle nie podejmuje.

W przygotowanym projekcie stanowiska Sejmu kwestia ta jest odnotowana z należytym uwzględnieniem orzecznictwa sądowego i poglądów przedstawicieli doktryny. Należy przyjąć, że również skarżącemu taka ścieżka dochodzenia odszkodowania, po zakończeniu postępowania w jego sprawie, prowadzonego w trybie k.k.w., przysługuje, ale do szczegółów znowu nie można się odnieść nie znając charakteru sprawy, w której opieszałość miała wystąpić.

Z tego względu wniosek finalny, wieńczący stanowisko Sejmu, wskazuje na konieczność umorzenia postępowania.

Jeżeli są jeszcze jakieś wątpliwości, to chętnie je wyjaśnię. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo. Otwieram dyskusję. Czy są pytania lub uwagi? Nie ma. Przystępujemy do głosowania. Kto jest za pozytywnym zaopiniowanie projektu stanowiska w sprawie SK 31/21? (15) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał od głosu? (0)

Stwierdzam, że projekt stanowiska został zaopiniowany pozytywnie.

Na tym wyczerpaliśmy porządek dzisiejszego posiedzenia. Zamykam posiedzenie Komisji Ustawodawczej.